A controvérsia do planejamento na economia brasileira

3ª. edição

Roberto Simonsen
Eugenio Gudin

Brasília, 2010

ipea

Apresentação

João Paulo dos Reis Velloso
Janeiro/2010

Atualidade do tema para o país e para as empresas

O tema do planejamento estratégico, seis décadas e meia após a controvérsia Roberto Simonsen X Eugênio Gudin, ainda é de grande atualidade.

Na verdade, havia uma dupla controvérsia – planejamento/industrialização. Basta lembrar que o Governo FHC nunca se definiu em favor de uma política industrial. Era a dúvida hamletiana, que se prolongou até o final do segundo mandato.

Por outro lado, a necessidade do planejamento estratégico é hoje reconhecida pelas melhores empresas brasileiras.

E o governo Lula criou uma Secretaria de Assuntos Estratégicos, que no momento está voltada para o tema "Brasil, 2022", ou seja, uma visão de como estará o país na altura do bicentenário da Independência.

Então, devemos recordar que a controvérsia havida em 1944/ 1945 era, na verdade, dupla: planificação da economia brasileira – a face explícita. Mas, por trás, uma discussão, implícita, sobre o que realmente caracterizava o modelo brasileiro de desenvolvimento – ou seja, qual era o seu motor. E isso coloca em destaque o papel da industrialização.

O prof. Gudin abordou o assunto, diretamente, num artigo com o título "Industrialização panacéia".[1] "A industrialização *per se* não assegura de forma alguma um aumento da renda real *per capita*... Mas se a industrialização se processa *com mão de obra que se tornou supérflua* no setor agrícola (grifo nosso), por melhoria de sua produtividade, e se ela dispõe da capacidade técnica e administrativa para uma produção eficiente, não há dúvida de que ela representa um excelente elemento de reforço estrutural da economia e dos países de produção primária".

O contexto: questões básicas a responder

É importante trazer à tona o contexto histórico em que se situava a controvérsia, se realmente queremos entendê-la.

Para isso, cremos necessário dar resposta a três questões básicas:

- Por que o Brasil não foi um país retardatário à Revolução Industrial no Século XIX, como os Estados Unidos, e só o foi no século XX, a partir da década de 30?

1. Ver Gudin, Análise de Problemas Brasileiros, 1958/1964, Ed. Agir, 1965.

- Como o Brasil reagiu à Grande Depressão dos anos 1930, que destruiu o nosso modelo agroexportador?
- Por que o Estado brasileiro, na altura de 1944, estava tão envolvido na temática planejamento/ industrialização?

Por que o Brasil não foi um retardatário à Revolução Industrial no século XIX, como os Estados Unidos?

A questão destaca a importância das opções, no desenvolvimento dos países, permitindo analisar o problema dos retardatários à Revolução Industrial Inglesa de 1780 (*latecomers*).

A opção dos Estados Unidos, realizada no fim do Século XVIII, foi por integrar-se desde logo à Revolução Industrial, através de maiores relações comerciais e financeiras com a Inglaterra. Tal opção se apoiava num modelo de desenvolvimento baseado em dois pilares – a industrialização e a agricultura, lembrando tratar-se de país rico em recursos naturais, como o Brasil.

A ênfase na industrialização, como é sabido, nasceu da iniciativa do Secretário da Fazenda, Alexander Hamilton, com seu *Report on Manufactures,* de 1791, à base do argumento da "indústria nascente". E a sua viabilização veio com o Tariff Act de 1816.

A opção brasileira foi feita na altura da Independência: reafirmação do modelo de agricultura de exportação à base da escravidão, em grandes propriedades. Opção, aliás, reafirmada em 1850, pelo Conselho de Estado, que assessorava o Imperador.

Nessas condições, ao longo do Século XIX, os surtos de industrialização que tivemos foram de apoio à agricultura de exportação.

Opções dessa magnitude têm consequências. No caso, a principal foi o salto verificado no hiato de renda *per capita* entre os dois países: em 1820, a renda per capita dos EUA correspondia a uma relação de $\frac{1,9}{1}$ em relação à brasileira; em 1914, $\frac{6/7}{1}$.[2]

Reação do Brasil à Grande Depressão (Oportunidade criada)

A Grande Depressão, de 1929, teve um efeito devastador sobre nossa balança comercial e nosso modelo de desenvolvimento, ainda baseado na agroexportação: o café representava cerca de 70% de nossas exportações.

Sem saber, sequer, da existência de Keynes, o Brasil fez uma opção keynesiana: procurou manter a renda do setor café, de enorme importância para a preservação do crescimento – até que outro modelo surgisse. Como é sabido, comprava-se café para queimar.

2. Dados de Angus Maddison, em estudo para a OECD.

O novo modelo foi emergindo através da mudança de preços relativos, as elevações de tarifas de exportações (em favor da indústria) e os controles cambiais.

Resultado: o produto industrial voltou a crescer em 1931. E o PIB, em 1932. De 1932 a 1939, a taxa média de crescimento da indústria foi de 10%.

Enquanto isso, nos EUA, o PIB em 1939 ainda não havia voltado ao nível de 1929.

O Estado brasileiro e a temática planejamento/ industrialização

O governo americano queria contar com o apoio brasileiro para o esforço de guerra. E, por isso, enviou ao Brasil a Missão Cooke, em 1942. O relatório da Missão (feito conjuntamente com técnicos brasileiros) ressaltava a necessidade de melhoria da infraestrutura econômica do país, de suas indústrias de base e, em geral, da industrialização.

Citando: "*A industrialização do país, sábia e cientificamente conduzida, com um melhor aproveitamento de seus recursos naturais, é o meio que a Missão aponta para alcançar o progresso desejado por todos*". (grifo nosso).

Isso vinha a calhar para a orientação que o governo Vargas estava procurando seguir, de criação dos mecanismos capazes de estruturar a política de desenvolvimento, inclusive com montagem de vários "substitutos históricos", para suprir a carência de pré-condições. Como observou Gerschenkron, as pré-condições acabam se tornando pós-condições.

Sem embargo, estamos falando de governo Vargas e, portanto, de ambiguidades – as duas faces de Janus.

De um lado, o Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público) procurava estabelecer no país, um Estado weberiano – moderno e impessoal (exemplo: exigência de concursos públicos) – e criava importantes empresas estatais (CSN, CVRD, Álcalis), além de instituições como o Conselho Federal de Comércio Exterior, "que pode ser considerado o precursor dos colegiados de Política Econômica no Brasil".

Era a metamorfose do Estado, referida no conhecido livro de Sônia Draibe.

Mas, de outro lado, havia a cooptação, pelo Estado, das instituições de representação empresarial e sindical – o sistema corporativo de sindicatos, federações e confederações.

Foi nesse clima que o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, sob a liderança do poderoso Ministro Marcondes Filho, iniciou as discussões sobre Planejamento, inicialmente no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC). Discussão depois continuada na Comissão de Planejamento Econômico (CPE), esta um órgão do Conselho de Segurança Nacional.

A controvérsia: pontos básicos.

Primeiro round – Simonsen: a planificação como forma de mobilização econômica do país

A motivação do parecer apresentado por Roberto Simonsen (agosto/1944) ao CN-PIC foi: a evolução econômica do País já permite esperar que o fortalecimento de nossa economia ocorra naturalmente?

Para responder a essa colocação, Simonsen parte do relatório da Missão Cooke (segundo semestre de 1942), que diz estar o Brasil "como nação industrial, ainda na adolescência", embora com grande potencial.

A Missão destaca as deficiências do país em energia elétrica e a falta de petróleo e carvão, aspectos da infraestrutura. Salienta ainda nosso atraso na indústria metalúrgica (aço, principalmente) e nas indústrias químicas.

Por outro lado, Simonsen assinala: "*É impressionante a estagnação que se observa em muitas das atividades primárias, principalmente em relação à agricultura da alimentação*." (grifo nosso).

Para sanar tantas e tão grandes deficiências, propõe ele "lançar mão de novos métodos, utilizando-nos, em gigantesco esforço, de uma verdadeira mobilização nacional..."

Tal mobilização seria obtida como? Resposta: "Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações, e prover o país de uma estrutura econômica e social forte e estável..."

E complementa: "A parte nucleal de um programa dessa natureza... tem que ser constituída pela industrialização. *Essa industrialização não se separa, porém, da intensificação e do aperfeiçoamento da nossa produção agrícola, a que ela está visceralmente vinculada*". (grifo nosso).

Em seguida, Simonsen indaga: "Até que ponto seria exercido o intervencionismo do Estado na concretização dos planos?"

Resposta: "O grau de Intervencionismo do Estado deveria ser estudado com as várias entidades de classe, para que, dentro do preceito constitucional, fosse utilizada, ao máximo, a iniciativa privada e não se prejudicassem as atividades já em funcionamento no país, com a instalação de novas iniciativas concorrentes".

E a conclusão: "Dadas todas essas circunstâncias, é aconselhável a planificação de uma nova estruturação econômica, de forma a serem criadas, dentro de determinado período, a *Produtividade e as riquezas necessárias* para alcançarmos uma suficiente renda nacional. (grifo nosso).

Segundo ***round*** – Gudin: produtividade e não plano

Ao dar parecer (março/1945) na Comissão de Planejamento Econômico (CPE), sobre o Relatório de Simonsen a respeito dos rumos da Política de Desenvolvimento no Brasil, o Prof. Eugênio Gudin colocou sua posição nos seguintes termos:

I – "A MÍSTICA DA PLANIFICAÇÃO É, PORTANTO, UMA DERIVADA GENÉTICA DA EXPERIÊNCIA FRACASSADA E ABANDONADA DO *NEW DEAL* AMERICANO (ROOSEVELT), DAS DITADURAS ITALIANA E ALEMÃ, QUE LEVARAM O MUNDO À CATÁSTROFE, E DOS PLANOS QUINQUENAIS DA RÚSSIA, QUE NENHUMA APLICAÇÃO PODE TER A OUTROS PAÍSES."
Curiosamente, diz Gudin: "O sucesso dos Planos Quinquenais na Rússia é indiscutível. O progresso do aparelhamento econômico do país em tão curto prazo ultrapassou o ritmo do que se fizera em qualquer outro país do mundo, inclusive os Estados Unidos".

II – Prioridade do Brasil deve ser Agricultura. "Para nós, brasileiros, basta que olhemos para a Argentina".
Por quê? "Tudo está na Produtividade"... "Precisamos é de aumentar nossa Produtividade Agrícola, em vez de menosprezar *a única atividade econômica em que demonstramos capacidade para produzir vantajosamente, isto é, capacidade para Exportar*. (grifo nosso).
E se continuarmos a expandir Indústrias que só podem viver sob a proteção de "pesadas" Tarifas Aduaneiras e do Câmbio Cadente, continuaremos a ser um País de pobreza, ao lado do rico país que é a Argentina".
Em seguida vem a curiosa observação: "Não se pode dizer que a natureza tenha sido especialmente generosa para conosco em suas dádivas de terras férteis e planas".

III – Os princípios propostos por Gudin:

1) "Uma vez atingido o "Emprego total", novos empreendimentos farão subir os preços, mas não farão crescer a Produção.
2) "Para uma situação de Inflação e de Emprego total (como a atual), o remédio é estancar a Inflação e não o de tentar aumentar a Produção."
3) "Por que se impõe a necessidade de moderar as "obras novas." [3]

IV – A bandeira que precisamos levantar no Brasil não é a de "um plano" e sim a da *Produtividade*, não só na Indústria, mas em todas as Atividades Econômicas".
Em suma, o *Plano* de Gudin era a *Produtividade*.

V – O Cenário – "Economia Liberal", baseada em:

4) "Ao engenho e à capacidade da Iniciativa Privada, amparada e fomentada pelo Estado, cabe promover o bem-estar econômico e a melhoria do padrão de vida do povo brasileiro."

---

3. Importante notar: o que se conclui é que Gudin estava tratando de uma Economia cuja oferta havia deixado de crescer. Ou seja, sem Crescimento. Nesse caso, o esforço de aumentar a Produção levava à plena utilização de Capacidade e à Inflação.

5) "Ao Estado cabe cooperar com a Iniciativa Privada, através de medidas legislativas e administrativas, que permitam e facilitem a livre expansão de seus empreendimentos."
6) "Recomenda-se, portanto, que o Governo promova o retorno gradativo ao campo da Iniciativa Privada dos empreendimentos industriais do Estado. E que, também gradativamente, à medida que se for normalizando a situação econômica nacional e internacional, suprima o controle ora exercido sobre vários setores da Economia privada pelos respectivos Institutos".

Terceiro *round* – Simonsen: planejamento e iniciativa privada

Diante do Parecer do Prof. Gudin, Roberto Simonsen também no âmbito da Comissão de Planejamento Econômico (junho/45), apresentou sua resposta, em que destacamos:

> "O Estado Liberal vem planejando de há muito e progressivamente".
>
> "O Planejamento Econômico é uma técnica e não uma forma de Governo. Não exclui os empreendimentos particulares. Pelo contrário. Cria um ambiente de segurança de tal ordem que facilita o melhor e mais eficiente aproveitamento da Iniciativa Privada, que está intimamente ligada ao conceito de Propriedade."

Refere-se Simonsen, em seguida à realização do Congresso Brasileiro da Indústria e da Conferência das Classes produtoras de Teresópolis, para concluir:

> "Nos objetivos básicos da Conferência de Teresópolis estão mencionados, por ordem de importância, o combate ao pauperismo (pobreza), o aumento da Renda Nacional, o desenvolvimento das nossas forças econômicas, a implantação da Democracia Econômica e a obtenção da Justiça Social – objetivos que devem ser alcançados com indispensável rapidez, através de um largo Planejamento."

Último *round* – Gudin: o que é privativo do estado planejar

Tomando conhecimento da réplica de Simonsen, Gudin, em carta à Comissão de Planejamento (agosto de 1945), diz que sua crítica a "certos tópicos" do primitivo Relatório do Dr. Simonsen "decorre, não de qualquer prevenção pessoal, longe disso, e sim de minha radical divergência com S. Sa. sobre a matéria em debate".

Para tornar claro o ponto básico das divergências, assinala:

"É, a meu ver, função privativa do Estado planejar: a Saúde e a Educação; a Moeda, o Crédito, as Finanças Públicas, o Regime Tributário; as Obras Públicas; os *Serviços de Utilidade Pública*, com execução por Concessão ou Delegação, especialmente os de Transportes, Comunicações e Energia Elétrica; *a Política de Fomento à Produção Industrial, Agrícola e Mineira*; a Defesa e a Segurança nacionais; a Organização do

Serviço Público Civil; a Imigração, a Legislação e o Seguro Sociais; as medidas de Proteção ao Solo, de Fiscalização de Gêneros Alimentícios, *de combate aos abusos do Capitalismo, etc., etc*". (grifos nossos).

> "Tudo em suma, que é necessário fazer e *que não cabe à Iniciativa Privada*".

E acrescenta:

> "*Ampare o Estado as Indústrias merecedoras de Proteção, incentive a formação de novas Indústrias pela concessão de favores, indo até à garantia de Juros ou à Subvenção – mas não participe diretamente dos empreendimentos industriais*".

Conclusão

A suma das sumas, como diria Dom Casmurro, é que, pensando bem, as divergências não eram tão grandes.

Guardadas as diferenças de época, os dois estavam preconizando, como constou, pouco depois, de Constituição de 1946, e como consta da Constituição de 1988, a ação supletiva do Estado em matéria econômica:

"Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, só será permitida quando necessária aos imperativos da Segurança Nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em Lei."

Então, por que a controvérsia sobre o Planejamento?

Creio que a resposta está na citação feita há pouco: os dois gladiadores eram radicais. Então, na expressão de Gudin, não se falava em divergência. Dizia-se "Divergência Radical". É como em certos casamentos: incompatibilidade de temperamentos, manifesta em vários Congressos de que participaram.

Uma última questão: Planejamento – de que estamos falando?

Na minha colocação, estamos falando, principalmente, de Visão Estratégica, no País e nas empresas.

Salvador de Madariaga, o conhecido liberal espanhol, nos anos 70, escreveu um *paper* famoso, com o título *Planning for Freedom* ("Planejando para a Liberdade"). Essencialmente, sua ideia era que o Planejamento fosse o instrumento para impulsionar as forças criativas da Sociedade.

O documento final intitula-se *Carta à Comissão de Planejamento*, de autoria de Gudin e datada de agosto de 1945, ao apagar das luzes do governo de Vargas. É a tréplica que marcou também o efetivo encerramento das atividades da Comissão de Planejamento. Nela Gudin reafirmava suas críticas às avaliações da renda nacional e sua decidida oposição ao planejamento e ao protecionismo.

1.4 Roberto Cochrane Simonsen (1889-1948)

Nascido no Rio de Janeiro, cedo transferiu-se para São Paulo. Formou-se em engenharia civil com menos de 21 anos. Poucos anos depois fundaria sua primeira empresa, a Companhia Construtora de Santos, que daria a partida para a edificação de um verdadeiro império de indústrias de construção civil, antes mesmo da década dos 1920. Segundo o depoimento de Heitor Ferreira Lima (*op. cit.*):

> Foi, certamente, o trato com essas obras que propiciou a Roberto Simonsen uma visão panorâmica da realidade brasileira, por um lado, porque aquela atividade se entrelaça com vários outros setores da produção, como cerâmica, cimento, madeira, ferro, metalurgia etc., e, por outro, pela extensão geográfica a que teve que atender, numa época de transportes precários, movimentando mãode obra especializada e escassa no país.

A grandiosidade dos empreendimentos de Simonsen pode ser ilustrada, por exemplo, pela construção de quartéis e hospitais para o Exército, entre 1920-1922, que se estendeu por 36 cidades e nove Estados.

No comando de suas empresas, que incluíram, posteriormente, frigoríficos, fábricas de artefatos de cobre, borracha etc., nas grandes cidades e no interior, impressionava-se profundamente com as condições precárias de vida da maioria da população brasileira. Seus pronunciamentos públicos constantemente referiam-se aos aspectos sociais do país. Via na industrialização a única solução efetiva para esse estado de coisas, já que a pobreza na agricultura era quase endêmica. Por isso, ao fundar o Centro das Indústrias, em 1928, dizia: "A grande indústria, por toda parte do mundo em que se instala, traz como corolário o aumento dos salários, o barateamento relativo dos produtos, o enriquecimento social e o aumento da capacidade de consumo" (citação reproduzida por Heitor Ferreira Lima (*ibidem*, p. 161)).

Preocupava-se profundamente com a educação técnica, com a qualificação de nossa mão de obra e com a formação de profissionais de nível superior na área científica, cuja ausência quase total era um sério entrave ao desenvolvimento industrial do país. Fundou duas escolas de nível superior. Contudo, sua obra mais notável nesse sentido foi, sem dúvida, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), visando preencher em parte o vazio absoluto que era a formação profissional do operário brasileiro. Foi grande batalhador da adoção de normas técnicas para a indústria brasileira.

Como líder industrial, fundou e dirigiu entidades de classe, como o Centro de Indústrias e, posteriormente, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

(FIESP). Promoveu várias Feiras Nacionais da Indústria. Preparou e dirigiu reuniões de empresários industriais, tais como o famoso Encontro de Teresópolis, em 1945.

Como político e homem público, além de cargos na prefeitura de Santos, foi deputado à Assembleia Nacional Constituinte (1934-1935), deputado federal (1945), senador e membro do Conselho Federal de Comércio Exterior. Foi titular da cadeira 3 da Academia Brasileira de Letras (ABL).

Como intelectual de renome, é autor de várias obras clássicas sobre a economia e a história econômica do Brasil, destacando-se *História Econômica do Brasil* (1937), *As Consequências Econômicas da Abolição* (1938), *Evolução Industrial do Brasil* (1939), *As Crises no Brasil* (1939), *Aspectos da História Econômica do Café* (1940), *As Finanças e a Indústria* (1931), *Aspectos da Economia Nacional* (1935), *Níveis de Vida e a Economia Nacional* (1940), entre muitas outras obras.

1.5 Eugênio Gudin (1886-1986)

Nascido no Rio de Janeiro, formou-se engenheiro pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro em 1903. Sua carreira esteve, por muitos anos, ligada ao desempenho de funções técnicas e administrativas em empresas de construção e de energia elétrica. Foi engenheiro-assistente na construção da represa do Ribeirão das Lajes.

Cedo se interessou pelo problema relacionado com a miséria do Nordeste, quando superintendente da Pernambuco Tramway and Power Ltd., empresa que organizou com a participação de capitais ingleses. Parece que suas impressões dessa época deixaram marcas profundas, visto referir-se a elas insistentemente sempre que argumentava em favor do aumento da produtividade na agricultura brasileira.

Foi diretor da Great Western of Brasil Railway Co., empresa constituída por capitais internacionais. A convivência prolongada com essas empresas deixou-o convencido da necessidade de o Brasil contar com a colaboração do capital externo, especialmente relevantes pela eficiência administrativa como são geridos e pelo aporte de tecnologia ao país.

Nos anos 1940 distinguiu-se como economista, tendo sido nomeado professor de Economia Monetária na Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro. Foi o iniciador do moderno ensino de economia no país, formando várias gerações de conhecidos profissionais na tradicional Faculdade Nacional de Ciências Econômicas. Seu famoso livro-texto *Princípios de economia monetária*, cuja primeira edição data de 1943, até hoje é reeditado e adotado nos cursos universitários de Economia.

Além de publicista destacado, destacou-se como homem público na administração federal, tendo sido ministro da Fazenda entre 1954 e 1955, no governo Café Filho. Foi membro diretor do Banco Mundial e do FMI. Além do famoso livro-texto, publicou vários outros trabalhos, tais como: *Notas sobre assuntos orçamentários e econômicos* (1929), *As origens da crise mundial* (1931), *Capitalismo e sua evolução*

(1935), *Educação e riqueza* (1937), *Ensaios sobre a estrutura monetária e bancária* (1943), *Para um mundo melhor* (1943), *Rumos de política econômica* (1945), *Inflação e crédito* (1946), entre outros.

Tanto quanto Roberto Simonsen, foi um batalhador em prol do ensino profissional, dos cursos técnicos, do ensino das ciências. Sempre destacou a necessidade de pesquisas agrotécnicas como a chave do aumento da produtividade da agricultura brasileira. Dos anos 1950 até a sua morte, manteve-se intransigente na defesa da racionalização do sistema de transportes no Brasil, apontando distorções agora dramatizadas com a "crise do petróleo".